

臺灣高雄地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第72號

原告 世翔人力資源管理顧問有限公司

法定代理人 黃淑芬

被告 高雄市政府勞工局

代表人 周登春

訴訟代理人 曾雅玲

許玉瑋

王秀芬

上列當事人間就業服務法事件，原告不服高雄市政府民國110年7月6日高市府法訴字第11030497100號訴願決定，提起行政訴訟，本院於111年4月19日辯論終結，判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：原告因就業服務法事件，不服被告民國110年3月15日高市勞就字第11031914000號裁處書所為之處分、高雄市政府110年7月6日高市府法訴字第11030497100號訴願決定，提起行政訴訟，經核屬於行政訴訟法第229條第2項第2款所定因不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰處分而涉訟之行政訴訟事件，應適用行政訴訟法第2章規定之簡易訴訟程序。

貳、實體事項：

一、事實概要：原告於勞動部查核日（109年9月15日）前1年內接受委任引進至我國工作之外國人計65人，其中於入國後3個月內發生行蹤不明之人數及比率分別為4人及6.15%，已逾私立就業服務機構許可及管理辦法（下稱管理辦法）附表1之比率。案經被告核認原告確有違反就業服務法第40條第1

01 項第17款規定之事實，經被告檢送陳述意見通知書予原告，
02 原告承辦人表示沒有要回覆書面陳述意見，被告爰依就業服
03 務法第67條第1項規定，於110 年3月15日以高市勞就字第11
04 031914000 號裁處書裁處原告6萬元罰鍰(下稱原處分)，原
05 告不服，向高雄市政府提起訴願，經高雄市政府以110年7月
06 6日高市府法訴字第11030497100號決定駁回訴願(下稱訴願
07 決定)，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

08 二、原告起訴主張：

09 (一)原告接受雇主委任辦理引進外國人，其中外國人HA THI THA
10 NH 河氏誠(以下簡稱河君)及NGUYEN THI HUONG MY(以下簡
11 稱阮君)2人於109年7月26 日入境旋即依中央疫情流行指揮
12 中心指示進行集中檢疫隔離，於109年8月10日檢疫期滿由桃
13 園國際機場入出國移工機場關懷服務網交接給防疫車輛司機
14 後，其2人藉故上廁所後即逃逸失聯。另外國人 CHU THI HU
15 YEN 朱氏玄(以下簡稱朱君)於109年8月14日入境旋即依中央
16 疫情流行指揮中心指示進行集中檢疫隔離，於109年 8月29
17 日檢疫期滿由醫管公司接回，遂於隔日109年8月30日逃逸失
18 聯。外籍移工來臺後享有行動自由，其為蓄意預謀逃逸實非
19 雇主及仲介可以預先防範避免，又上述3名外籍移工皆於檢
20 疫隔離結束後旋即逃逸失聯，如何善盡關懷服務義務，協助
21 解決移工來到我國後的適應問題。原告對於查核日前1年內
22 接受委任引進至我國工作之外國人計65人，其中於入國後 3
23 個月內發生行蹤不明之人數及比率為4人及 6.15%不爭執，
24 但就業服務法第40條第1項第17款規定之構成要件是受任辦
25 理外國人引進後之後續服務，依法應盡善良管理人之注意，
26 但該3名外籍移工尚未抵達仲介公司即逃逸失聯，何來管理
27 上之疏失？

28 (二)原告在外籍移工於母國時即提供外籍移工履歷表供雇主選
29 工，並於選定之工人安排視訊面試，於人選確認後在外籍移
30 工母國除了一一個別清楚告知工作內容後，並請外籍移工簽
31 下工作內容切結書，一切作為皆是要讓外籍移工確實了解來

01 臺後的工作內容。又原告於上述3名外籍移工逃逸失聯後立
02 即啟動協尋機制並依照流程通報勞動部、移民署及高雄市政
03 府勞工局等相關政府機關，一切作為皆是盡力完成雇主受任
04 之責，並無怠惰。原告既於所仲介之上開3名外籍勞工入境
05 前，已為上開面試、告知等程序，於入境後，旋即依中央疫
06 情流行指揮中心指示進行集中檢疫隔離，然該3名外籍勞工
07 於隔離期滿後前往雇主或仲介處前即逕自逃逸失聯，足認原
08 告對於所引介之外籍勞工並非完全未盡任何輔導、照顧之
09 責。再者，原告並非具有公權力之行政機關，無法全天候隨
10 時隨地監控外籍勞工之任何舉動，亦不具有得強行限制外籍
11 勞工人身及行動自由之法定權力，是難以僅憑外籍勞工逃逸
12 之結果，遽認原告有未善盡善良管理人注意之情等語。

13 (三)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

14 三、被告答辯略以：

15 (一)按私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，接受
16 委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1
17 年內達一定之人數及比率者，處6萬元以上30萬元以下罰
18 鍰，就業服務法第40條第1項第17款及第67條第1項定有明
19 文。次查就業服務法第40條第1項第17款規定之立法目的及
20 背景，乃有鑑於目前在臺行蹤不明之外國人人數眾多，外國
21 人多於入國3個月內發生行蹤不明之情形，不僅對國內治安
22 造成隱憂，且對於雇主有所不公，爰課予私立就業服務機構
23 行政法上之義務；故本法第40條第1項特增訂第17款規定，
24 以法令明文課予私立就業服務機構如有接受委任引進之外國
25 人於入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年內達一定之
26 人數及比率者，應予以處罰，俾加強私立就業服務機構之責
27 任。因此，考量雇主委任仲介公司招募選任外籍移工，仲介
28 公司應善盡受任事務，謹慎媒合適任、積極過濾外籍移工，
29 不冒險引進可能造成逃跑之外籍移工，並在外籍移工於剛入
30 境時協助其適應之管理與責任，積極善盡關懷服務義務，協
31 助解決外籍移工來到我國後的適應問題，可降低外籍移工發

01 生行蹤不明情事。原告於勞動部查核前1年內接受委任引進
02 至我國工作之外國人計65人，其中於入國後3個月內發生行
03 蹤不明之人數及比率分別為4人及6.15 %，已逾管理辦法附
04 表1之比率及人數之事實明確，核已該當就業服務法第40條
05 第1項第17款規定之裁罰構成要件。

06 (二)勞動部109年3月發布推動外國人強化防疫管理措施，是配合
07 疫情指揮中心整體防疫政策，讓引進外國人不會成為防疫破
08 口，勞動部推動相關措施確保外國人入境能落實居家檢疫14
09 天，雇主及仲介並應全力協助配合，緊守防疫之門。惟原告
10 既為私立就業服務機構，受委任辦理引進外國人入國工作，
11 對於外國人入國前應善盡招募選任責任，引進後之相關後續
12 服務，亦應盡善良管理人之注意，降低外國人逃逸情形，避
13 免行蹤不明外國人非法工作成為防疫破口。依據勞動部110
14 年8月9日勞動發管字第1100509982號函：「……三、按私立
15 就業服務機構係經本部許可且受有報酬之專業人力仲介業
16 者，故其應負善良管理人之注意義務。又本法第40條第1項
17 第17款規定係為課予仲介機構入國前應善盡招募選任之責
18 任，於外國人入國後善盡關懷輔導之責任……因地方主管機
19 關為裁罰機關，仍請就個案事實依職權審認仲介機構有否善
20 盡管理人之注意義務，有否應注意、能注意而不注意之情
21 事，依論理及經驗法則綜合判斷……。」原告於勞動部查核
22 日(109年9月15日)前1年內受委任引進之外國人於入國後3個
23 月內行蹤不明者共4人，其中2人於109年7月26日入境，集中
24 檢疫隔離14日後於109年8月10日逃逸，及其中1人於109年8
25 月14日入境，亦於14日集中檢疫隔離後遂於隔日109年8月30
26 日即逃逸。同月發生二次外國人入境後3個月內即發生行蹤
27 不明之情事，尚難謂其於選任招募及引進後之相關服務無過
28 失。依行政罰法第7條第1項規定，原告既有違反上開規定之
29 情事，被告據以裁罰，並無違誤。

30 (三)就業服務法第40條第1項第17款及第67條第1項規定顯然就私
31 立就業服務機構未盡選任、輔導與照顧之義務，而以處罰方

式追究業者違反行政法上義務之行為，藉此產生預防作用，消極地遏止再犯，雖乏積極證據足以認定原告具有故意，但是原告是否具有過失，自應就原告前所引進之外國人，是否有未盡積極過濾、選任外國人，並在引進後，就外國人剛來臺灣時，未盡協助關懷、輔導與照顧管理之義務，致仍引進外國人後造成逃跑之情況。原告既為經勞動部許可從事就業服務業務之私立就業服務機構，並以為雇主辦理就業服務相關業務且收取費用為其本業，自應對就業服務之相關法令規定有相當程度之認知，其受雇主委任辦理外國人就業服務業務，即應盡善良管理人之注意義務，對於外國人之工作內容、範圍、時間、相關法令規定及其他注意事項，應本其專業知識協助雇主善盡外國人監督管理之責，從而原告就其接受雇主委任引進之外國人於入國後3個月內，旋即發生行蹤不明之情形，自亦負有相關程度之注意義務，而對所引進外國人行蹤不明者，有應注意、能注意、而未注意之過失。原告違反就業服務法40條第1項第17款，洵堪認定。揆諸首揭法令規定，原處分並無違法、不當之處，應予維持等語。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)按就業服務法第40條第1項第17款及第2項規定：「(第1項)私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：……十七、接受委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年內達一定之人數及比率者。……(第2項)前項第17款之人數、比率及查核方式等事項，由中央主管機關定之。」第67條第1項規定：「違反……第40條第1項……第17款……規定，處6萬元以上30萬元以下罰鍰。」。次按依就業服務法第34條第3項及第40條第2項規定授權訂定之管理辦法第15條之1規定：「(第1項)本法第40條第1項第17款所稱接受委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年內達一定之人數及比率者，指接受委任引進之外國人入國3個月內，發生

連續曠職3 日失去聯繫之情事，經廢止或不予核發聘僱許可達附表一規定之人數及比率。（第2 項）中央主管機關應定期於每年3 月、6 月、9 月及12月，依附表一規定查核私立就業服務機構。（第3 項）中央主管機關經依前項規定查核，發現私立就業服務機構達附表一規定之人數及比率者，應移送直轄市或縣（市）主管機關裁處罰鍰。」而依管理辦法附表一規定私立就業服務機構及其分支機構不予籌設許可、設立許可或重新申請設立許可及定期查核移送直轄市或縣（市）主管機關裁處罰鍰之行蹤不明人數及比率為：辦理聘僱許可之外國人人數31人至100 人者，行蹤不明比率5%以上。又管理辦法及其附表一乃係依就業服務法第34條第3 項及第40條第2 項之授權規定而訂定，其規定內容明確，並無違反法律保留及牴觸法律之規定，且其立法上乃為督促私立就業服務機構善盡招募選任及關懷服務之責任，主管機關參採私立就業服務機構個別引進外國人與行蹤不明外國人人數及許（認）可總家數等統計資料，並依其引進外國人人數規模予以分級，以使認定標準公平客觀且符合現況，乃訂定管理辦法附表一之外國人行蹤不明人數及比率，以為禁止規範，並用以管理及減少外國人發生行蹤不明之情事，並無違反憲法上之平等原則及比例原則，依法即應予以適用。

(二)再按行政罰與管制性不利處分，性質上本均屬廣義警察法下，為達成一定之公共秩序，對特定人民自由或權利所為之具體干預措施，亦即均為對人民不利益之負擔處分。二者所不同者，僅在達成公共秩序維護之功能方法上，有所不同。行政罰者，乃針對行為人既往具有故意或過失與其他有責性要素之違法行為的非難處罰，以使行為人因此獲得警戒，避免重蹈覆轍，達到預防之功能，而此一公權力之發動，以故意或過失違反行政法上義務之行為為前提。至於管制性不利處分，則為國家基於對維護公共秩序之必要，以具體干預人民自由或權利之處分，積極且直接地排除對公共秩序已生之實害，或預防將發生之危害。就此而言，因為管制性不利處分

實施之目的，重在秩序之回復調整，即不論處分相對人是否具有可責性之可非難要素。又為達成廣義警察法上秩序維護目的而為之干預處分，究竟是行政罰或管制性不利處分，非能從立法編排章節之體例一概而論，毋寧需探求各別法律之立法意旨，就此等干預處分之制度功能，究係著重在對行為人有責行為之非難警惕，抑或直接對公共秩序進行一定之回復、調整之干預而定。就業服務法對於違反該法第 40 條第 1 項第 17 款之私立就業服務機構，主管機關所得採取之行政措施，乃係依同法第 67 條第 1 項規定科以罰鍰，此為典型之行政處罰，應無疑義。又揆諸就業服務法第 40 條第 1 項第 17 款之立法理由雖僅記載：『鑑於外勞多於入境 3 個月內逃逸，而目前在台行蹤不明之外勞（看護工），截至今年（即 102 年）10 月底，經移民署統計已達 37,575 人，不僅對國內治安造成隱憂，對於雇主亦有所不公。爰此，原條文第 1 項增訂第 17 款規定，課予私立就業服務機構責任。』而未言明私立就業服務機構應盡之責任為何及何以課予私立就業服務機構此行政法上義務。然而，參酌就業服務法第 40 條第 1 項第 17 款修正草案條文對照表之說明欄，可知當時立法者係考量外勞入境 3 個月內逃跑者人數不斷上升，主管機關一味的處罰雇主，卻忽略追究私立就業服務機構之輔導與照顧的責任，而認有所不公，故期待透過修法，要求私立就業服務機構能主動過濾外勞，不要冒險引進可能造成逃跑之外勞，並在外勞剛來臺灣時積極協助外勞適應，以加強對私立就業服務機構之管理與責任等情，方增訂上開規定。因此，倘私立就業服務機構就選任、輔導與照顧責任，未盡善良管理人之注意義務，而有就業服務法第 40 條第 1 項第 17 款及系爭管理辦法附表一所規定之情事，主管機關自得依就業服務法第 67 條第 1 項之規定裁處罰鍰。由此可知，就業服務法第 40 條第 1 項第 17 款及第 67 條第 1 項之規定顯係就私立就業服務機構過去未盡選任、輔導與照顧之義務，而以處罰方式追究業者過去違反行政法上義務之行為，藉此產生預防作用，消極地遏止

再犯，而非以積極管理之方式，命其於一定期間內不得為某項作為，故就業服務法第67條第1項關於裁處罰鍰之規定，自屬行政處罰，而非管制性之不利處分（臺北高等行政法院108年度簡上字第63號判決意旨參照）。

(三)查上開事實概要欄所載事實，有原處分、訴願決定、移工動態查詢系統、勞動部函、連續曠職三日失去聯繫外國人名冊等件在卷可稽（原處分卷第3至7頁、第23至25頁、第101至106頁、第117至119頁），原告對於其於勞動部查核日（109年9月15日）前1年內接受委任引進至我國工作之外國人計65人，其中於入國後3個月內發生行蹤不明之人數及比率分別為4人及6.15%一事並不爭執（本院卷第91頁），此情洵堪認定為真。

(四)惟按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條第1項所明定。其立法理由並謂：「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。」是以，違反行政法上義務之行為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而應個別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，即推論出該行為係出於故意或過失。而就行政罰過失個案之認定，行為人是否違反注意義務，應探討以行為人所處情境，客觀上得對守法、有理解力且謹慎之人提出之要求為何等程度，以及依行為人個人能力、情境，其於主觀上是否得以認識且避免等情，予以綜合判斷。又「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人」此為行政程序法第43條所明定，故行政處罰需確實證明有違法之事實，倘所提出之證據係出於推測之詞或自相矛盾，不能證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。經查，原告

於本院審理中陳述略以：河君與阮君於109年7月26日入境，原告依照政府規定讓渠等入住桃園防疫旅館隔離14天，當時疫情剛開始嚴重，政府沒有規定要幫移工辦理SIM卡，所以在隔離期間原告無法與該2名移工聯絡，隔離期滿時，本來要由合法的防疫車輛司機載到高雄交工，但他們在機場藉口要上廁所，之後就逃逸失聯了；第3名移工朱君在109年8月14日入境，在桃園隔離期間原告無法與其聯繫、視訊，因為有前2名移工的經驗，故原告交代防疫車輛司機盡量不要讓他們上廁所，直接載來高雄到醫管公司做7天的自主隔離輔導，這段自主隔離期間原告有派人到現場服務，也有告知移工有什麼問題馬上跟原告聯繫，原告會去處理；第1、2名逃逸移工隔離期間，原告無法與其等聯絡，在還沒有交工的情形下，他們就逃跑了，原告都準備好相關法令及服務紀錄表要去服務，但是沒辦法等語(見本院卷第134至135頁)，原告並提出於朱君自主健康管理期間對朱君為相關服務事項之外勞服務紀錄表1紙為佐(本院卷第223頁)；而被告則表示依法令規定移工入境後，仲介公司才需要告知宣導臺灣相關法令(本院卷第137頁、第221頁)；再依原告庭呈勞動部勞動力發展署110年3月29日發布之通知略以：「……為配合臺灣入境檢疫作業，重申請臺灣仲介公司轉知國外仲介公司，對於需進行集中檢疫之移工於入境臺灣前，應協助該移工至『入境檢疫系統』填報基本資料、旅遊史、健康聲明等資料(請務必轉之移工所填報之內容)，且須有能接收簡訊之『臺灣手機門號』，始能完成電子集中簡易通知書電子化作業……」(本院卷第225頁)。可知法令並無明確課予私立就業服務機構應於外籍勞工入境臺灣前即向其宣導相關法令之義務，且被告亦未提出本件逃逸外籍勞工入境當時曾明令私立就業服務機構應於外籍勞工入境臺灣時即須使外籍勞工持有臺灣手機門號之相關證據，則被告僅以外籍勞工逃逸之結果，推論原告於事前防範外籍勞工發生行蹤不明之注意程度有所欠缺，而違反善良管理人之注意義務，即有違反論理法則之違

01 誤。

02 (五)被告雖辯稱原告是否具有過失，應就原告前所引進之外國
03 人，是否有未盡積極過濾、選任外國人，並在引進後，就外
04 國人剛來臺灣時，未盡協助關懷、輔導與照顧管理之義務，
05 致仍引進外國人後造成逃跑之情況云云；然原告引進前開3
06 名外籍勞工之時，正值我國疫情興起而須先進行隔離檢疫等
07 相關措施，原告於該外籍勞工隔離期間未有機會為相關法令
08 宣導及服務等情，業如前述；況且，縱使原告曾於該等外籍
09 勞工隔離期間進行相關法令宣導、關心協助等服務之行為，
10 亦難以據此推定該等外籍勞工便絕對不會發生逃逸之情事，
11 故兩者之間顯然並無相當因果關係存在，被告猶以該結果遽
12 論原告具有應注意並能注意而未注意之過失，尚嫌速斷。再
13 者，原告陳稱：越南移工出國工作時都要取得良民證，才能
14 進行初步視訊面試，他們也有在母國簽屬確實知悉來臺灣工
15 作內容之切結書為憑，原告在視訊時有充分告知移工來臺灣
16 的工作內容、薪資結構為何，……移工來臺之前都要取得越
17 南合法的仲介公司選任，並提供當地政府核發的良民證，之
18 後再進行選工等語(本院卷第136頁)，並提出由河君、阮
19 君、朱君3人簽署之切結書、同意書等資料為佐證(本院卷第
20 27至52頁)；是以，原告於選任、引進外籍勞工之前，已為
21 相當之審核、過濾、宣導、告知等措施，被告亦未具體指明
22 原告於選任、引進外籍勞工過程中，究竟違反何等注意義務
23 致生外籍勞工逃逸之結果，僅空言辯稱原告未盡積極過濾、
24 選任外國人，並在引進後，就外國人剛來臺灣時，未盡協助
25 關懷、輔導與照顧管理之義務，致引進外國人後造成逃跑之
26 情況云云，尚難認被告已就原告應受裁罰行為之主觀構成要
27 件之成立，善盡舉證責任。此外，原告並非具有公權力之行
28 政機關，無法全天候隨時隨地監控外籍勞工之任何舉動，亦
29 不具有得強行限制外籍勞工人身及行動自由之法定權力，故
30 倘原告已善盡事前過濾、宣導、告知等責任，仍發生外籍勞
31 工逃逸之事實，即難以僅憑外籍勞工逃逸之結果，遽認原告

01 有未善盡善良管理人注意之情事。是以，本件尚無具體事實
02 可資認定原告主觀上具有故意或過失，其行為應不具有可非
03 難性及可歸責性。

04 五、綜上所述，本件固可認定原告之行為客觀上符合「接受委任
05 引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年
06 內達一定之人數及比率（即管理辦法第15條之1第1項附表
07 一所定人數及比率）」之要件，然難認原告就違反該規定之
08 行為主觀上有何故意或過失，原處分未審酌及此遽而裁罰，
09 於法尚有違誤之處，訴願決定仍予以維持，亦有未洽，均應
10 由本院予以撤銷。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，
11 為有理由，應予准許。

12 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經本院審酌後，
13 核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，爰附此敘明。

14 七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
15 1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 111 年 5 月 20 日

17 行政訴訟庭 法 官 謝琬萍

18 以上正本係照原本作成。

19 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上
20 訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體
21 內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，其未表
22 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴
23 狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並應繳納上訴費新臺
24 幣3000元。

25 中 華 民 國 111 年 5 月 23 日

26 書記官 林麗文